

Gerardo Caetano, Gustavo de Armas
Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)
(Planeta Futuro, El País, 30 de marzo de 2015).

La persistencia de las desigualdades en América Latina, 3



Pobreza en República Dominicana / Foto: Orlando Barria.

En estos últimos meses han surgido a la luz pública distintos Informes internacionales que vuelven a poner en el centro de la atención mundial la gravedad inusitada que ha cobrado la desigualdad en el contexto global más actual. Según [Oxfam](#), el año pasado el 1% más rico del planeta era dueño del 48 por ciento de la riqueza del mundo. Pero las tendencias tienden a agravarse: **en el 2016 ese 1% tendrá más del 50% y en el 2019 más del 54%**. Si desagregáramos los grandes segmentos, nos encontraremos con asimetrías incluso más irritantes: en el 2014, el 20% del 99% concentraba el 46.5 % de ese restante 52, al tiempo que las ochenta personas más ricas del planeta poseen actualmente lo mismo que los 3.600 millones de personas más pobres. En ese contexto escandaloso, la situación de América Latina, a pesar de haber mejorado en la última década, sigue manteniendo guarismos muy preocupantes. Según el [Banco Mundial](#) y el [Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales \(CEDLAS\)](#), América Latina es la segunda región más desigual del planeta (52,9 de coeficiente de Gini), apenas por debajo del África Subsahariana (56,5) y seguida desde bastante lejos por Asia (44,7) y por Europa del Este y Asia Central (34,7). Por su parte, el recientemente publicado ***Panorama Social de América Latina 2014*** de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas ([CEPAL](#)) ha registrado un estancamiento en la baja de la pobreza: el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza fue 28.1 en el 2013, al igual que en el 2012, y se proyecta que baje apenas en una décima porcentual para el 2014 (Gráfico 1).

Como bien ha advertido la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, [Alicia Bárcena](#): *“... la recuperación de la crisis financiera internacional no parece haber sido aprovechada suficientemente para el fortalecimiento de políticas de protección social que disminuyan la vulnerabilidad frente a los ciclos económicos. (...) Ahora, en un escenario de posible reducción de los recursos fiscales disponibles, se requieren mayores esfuerzos para apuntalar dichas políticas, generando bases sólidas con el fin de cumplir los compromisos de la agenda de desarrollo post-2015.”*

Registros o análisis similares podrían multiplicarse, pero todos convergerían en el señalamiento acuciante de que la desigualdad sigue alcanzando niveles muy severos en el continente latinoamericano, pese a los logros sociales verificados en la última década en la región. Asimismo, todos esos datos fundarían con solidez la constatación de que esos niveles de desigualdad, que expresan una larga historia, siguen configurando en América Latina uno de los principales retos para abatir la pobreza, sustentar el crecimiento económico soberano y afirmar la democracia.

Períodos

Pero vayamos a lo que nos enseña el análisis de estos temas en el pasado reciente de la región. Si se examina la evolución de la pobreza y la indigencia (definidas como posesión de ingresos insuficientes para acceder a determinadas canastas de bienes y servicios, y no a partir de un conjunto amplio e integral de dimensiones) durante los últimos treinta años en América Latina y el Caribe se podrán advertir o identificar, con cierta facilidad, cuatro períodos claramente diferenciados.

El primero de los períodos corresponde a los años ochenta del siglo pasado: la llamada “**década perdida**”. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, entre 1980 y 1990 la incidencia de la pobreza aumentó de 40.5% a 48.4%, lo que implicó, merced al crecimiento poblacional registrado en esos años, pasar de 136 a 204 millones de habitantes viviendo en hogares con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza.

La última década del siglo pasado constituye la segunda etapa en esta periodización. En esos años, en particular durante su primer lustro, se registró una reducción muy moderada de la pobreza: de 48.4% a 43.8% entre 1990 y 1999. Esta leve caída en los niveles de pobreza y de indigencia (de 22.5% a 18.5%) se produjo en el contexto de crecimiento económico posterior a la “década perdida”, en una etapa signada por procesos de apertura económica y reformas de signo liberal. Cabe consignar que este descenso coincidió con el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso en varios países de la región.

Al analizar esta segunda etapa de nuestra periodización no puede omitirse el señalamiento del vínculo profundo e insoslayable entre desigualdad y pobreza. En América Latina las altas tasas de pobreza han sido históricamente el resultado de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, no de una “pobreza económica” o de una insuficiencia productiva. En esta línea, el Banco Interamericano de Desarrollo señaló ya hace varios años sobre el vínculo entre desigualdad y pobreza en América Latina ([BID](#) 1998: 18 y ss.): “*Uno de los rasgos más destacados de la mala distribución (del ingreso) en América Latina es la enorme brecha que hay entre las familias que pertenecen al decil de más altos ingresos y las demás. Una implicación muy grave de la concentración del ingreso en América Latina es la extensión de la pobreza en la región. (...) Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente; (...) si el ingreso en América Latina se distribuyera como en los países del Sudeste de Asia, la pobreza sería una quinta parte de lo que es en realidad. Incluso tomando el patrón distributivo de África, se encuentra que para los mayores niveles de desarrollo que tiene América Latina, debería tener la mitad de los pobres que tiene realmente.*”

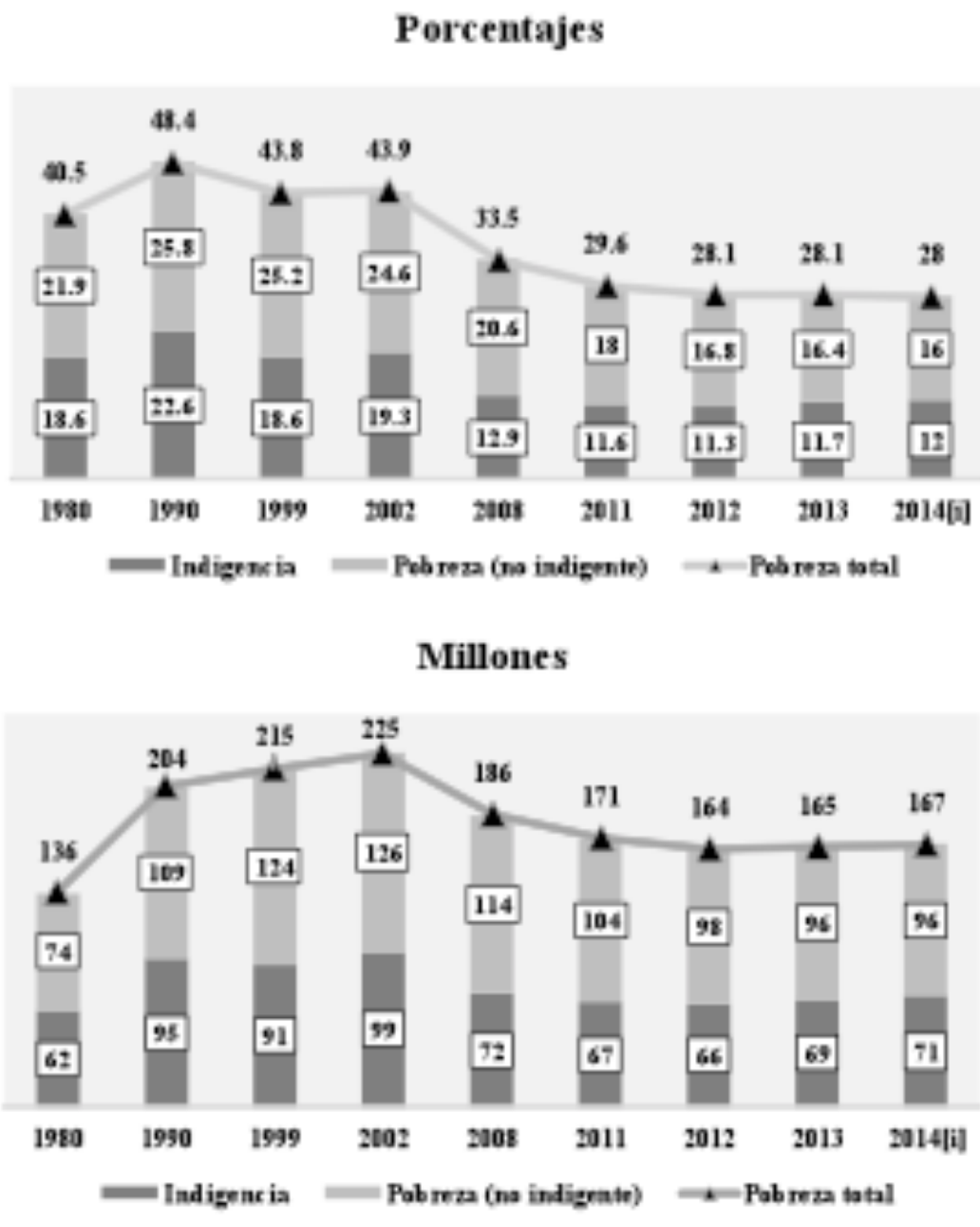
Entre fines de los años noventa y los primeros del primer decenio del siglo XXI se puede ubicar la tercera fase en este recorrido. En esa etapa se produce en la región considerada como conjunto un estancamiento en la reducción de la pobreza, en tanto algunos países padecen un crecimiento significativo de la pobreza y de la indigencia a causa de profundas crisis económicas que cierran en forma dramática el ciclo y los modelos de los años noventa.

Finalmente, el cuarto período se inicia a comienzos de este siglo con una sostenida reducción de la pobreza y de la indigencia, tanto en términos relativos como absolutos, que ha seguido hasta nuestros días. Como se puede apreciar en el Gráfico

1, entre los años 2002 y 2014 se observa una reducción de los porcentajes de pobreza (de 43,9 a 28) y de indigencia (de 19,3 a 12). Este comportamiento asume otra valoración si se considera en términos absolutos: en dicho período la región pasó de 225 millones a 167 millones de personas en situación de pobreza, y de 99 millones a 71 millones en situación de indigencia (Gráfico 1).

Gráfico 1

Población bajo la Línea de Pobreza (Mét.CEPAL) en América Latina.
Años seleccionados entre 1980 y 2014. En porcentajes y valores absolutos.



Fuente: CEPAL (2015) / Nota: [i] proyección a 2014.

Cabe el interrogante respecto a si el relativo estancamiento que se observa en el mejoramiento de los indicadores de pobreza e indigencia a partir de 2012 representa el inicio de una nueva etapa en este recorrido, en un marco global de crisis económica y de incertidumbre, o si simplemente implica una desaceleración de una tendencia que aún se sostiene, en términos de mejora en los niveles de bienestar de

los estratos de menores ingresos de la población. En cualquier hipótesis, **los logros sociales obtenidos no resultan suficientes y deben profundizarse en forma decidida en los próximos años.**

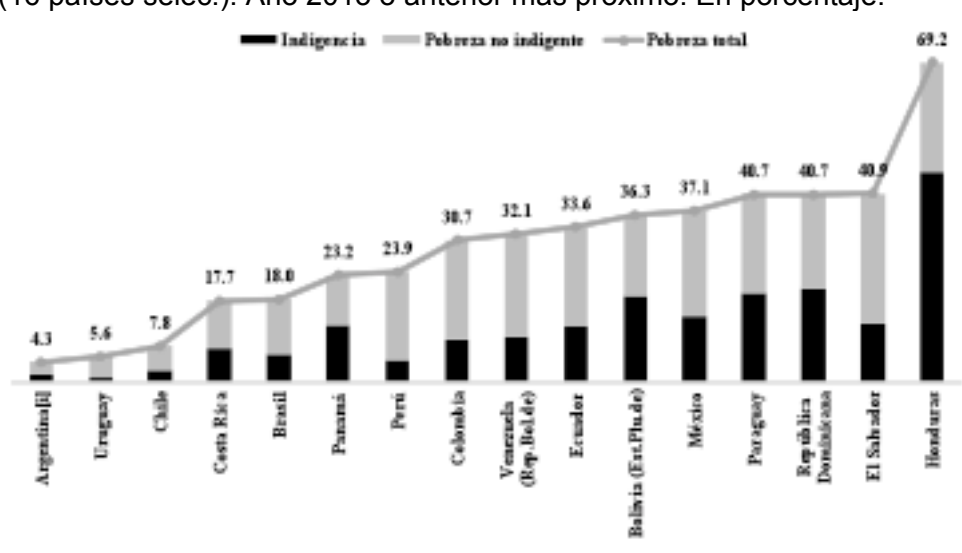
Comparaciones y tendencias

El descenso de la pobreza que se registra en la región en los últimos diez años – y que en algunos países, como Chile, se inicia ya en los años noventa – se manifiesta con mayor claridad en aquellos países que experimentaron profundas crisis económicas y sociales a comienzos de la década pasada. En este sentido, se destaca la trayectoria de Uruguay, donde la pobreza se reduce casi a una cuarta parte entre 2004 y 2013: de 20.9% a 5.7%. Otros países donde se observan también caídas sostenidas y muy significativas – y que por su peso demográfico determinan el comportamiento de la región como conjunto – son Brasil (de 38.7% en 2003 a 18% en 2013), Perú (de 54.7% en 2001 a 23.9% en 2013), Chile (de 20.2% en 1999 a 7.8% en 2013), Colombia (de 49.7% en 2002 a 30.7% en 2013) y Venezuela (de 48.6% en 2002 a 32,1% en 2013). Más allá del impacto que tiene en la región la trayectoria particular de algunos de sus países (obviamente, Brasil merced a su peso poblacional), la conclusión más relevante que se desprende de los datos presentados es que prácticamente en todos los países de la región (al menos en los 18 sobre los que se presenta información) se advierte, en mayor o menor grado y con algunos altibajos, **una disminución de la pobreza y de la indigencia en la primera década de este siglo.**

Pese a la sostenida reducción de la pobreza de ingresos o monetaria a lo largo de la última década, el panorama actual en la región dista de ser satisfactorio. A excepción de los países del Cono Sur, donde los niveles de pobreza han disminuido a un dígito, en la mayor parte de los países latinoamericanos la pobreza aún afecta a una tercera parte de sus habitantes, al tiempo que en muchos de estos países la indigencia o pobreza extrema supera el dígito (Gráfico 2).

Gráfico 2

Personas bajo las Líneas de Pobreza y de Indigencia (Met.CEPAL) en América Latina (16 países selec.). Año 2013 o anterior más próximo. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL ([enlace](#)). Información revisada al 05/FEB/2015. Nota: [1] áreas urbanas.

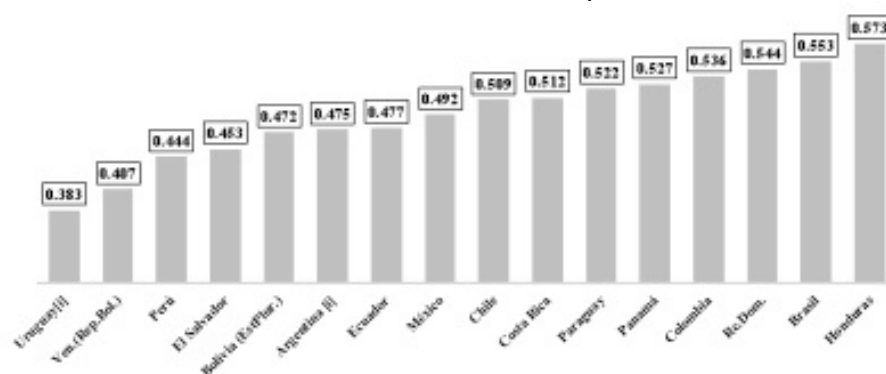
Cabe acotar, además, que en muchos países de la región **la reducción de la pobreza por ingresos no implica o no se tradujo, necesariamente, en mayor acceso a servicios y públicos de calidad (salud y educación, en especial) ni en**

mejoras significativas en otras dimensiones clave para el bienestar y el desarrollo de los ciudadanos (hábitat, vivienda, saneamiento, etc.). Por esa razón, cuando se examina la evolución de la pobreza, medida con índices multidimensionales que trascienden la variable ingreso, si bien se advierte una evolución positiva en la mayoría de los países de la región durante los últimos años, la magnitud y el ritmo de la mejora resulta menor que cuando se analiza la evolución de la pobreza medida exclusivamente como carencia de ingresos.

Como ya se indicó, la reducción de la pobreza y la indigencia en estos últimos diez años ha sido acompañada por la disminución en los niveles de concentración de ingreso, en un marco de crecimiento sostenido y en muchos casos, a tasas inéditas para la historia reciente. En 16 de los 18 países sobre los que CEPAL presenta datos de la evolución del Gini se registra una caída en los niveles de concentración del ingreso o desigualdad desde comienzos de este siglo. En muchos países latinoamericanos la disminución de los niveles de concentración del ingreso ha sido muy pronunciada en términos relativos (partiendo, no obstante, de valores iniciales muy altos, que situaban a esos países entre los más desiguales del orbe). Por mencionar solo algunos de los países de mayor magnitud: en Brasil la reducción del Coeficiente de Gini fue de 0.639 en 2001 a 0.553 en 2013; en México de 0.542 en 2000 a 0.492 en 2012; en Argentina de 0.578 en 2004 a 0.475 en 2012; en Perú de 0.545 en 1999 a 0.444 en 2013; en Venezuela de 0.500 en 2002 a 0.397 en 2011. En todos esos países – partiendo de guarismos iniciales disímiles – el Coeficiente de Gini se contrajo casi un punto, en períodos que rondan un decenio. Al igual que con la pobreza, y más allá de similitudes o familiaridades dentro de la región, el panorama continental con respecto a la desigualdad es variopinto: de hecho, en una región que sigue siendo de las más desiguales del planeta, algunos países registran en la actualidad niveles de desigualdad –inferiores a 0.4 en el Coeficiente de Gini– que los acercan, por primera vez en muchas décadas, a los niveles de desigualdad que históricamente han exhibido los países más desarrollados, en particular los europeos (Gráfico 3).

Gráfico 3

Concentración de ingreso en América Latina (16 países seleccionados), medida por Coeficiente de Gini. Año 2013 o anterior más próximo.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL ([enlace](#)). Información revisada al 05/FEB/2015. Nota: [i] áreas urbanas.

Al abordar la evolución de la desigualdad en los últimos diez años, resulta pertinente y oportuna la comparación con la primera mitad de los años noventa del siglo pasado. Si bien en la primera mitad de los años noventa varios países de la región registraron un descenso en los niveles de pobreza (aunque de menor cuantía que la observada en la pasada década) y tasas de crecimiento de cierta magnitud, en los primeros años de este siglo la disminución de la pobreza y la indigencia ha ido acompañada tanto por el crecimiento económico –aún mayor que el observado hace dos décadas– como por la reducción de la desigualdad, uno de los males endémicos

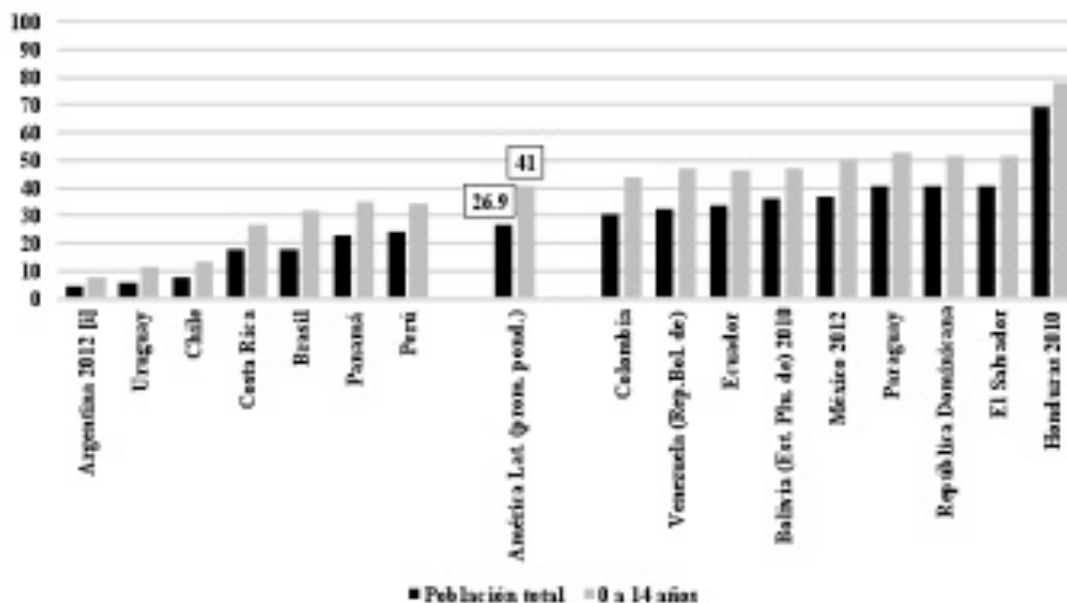
de la región. En otras palabras, y evitando propiciar un relato autocomplaciente, se podría afirmar, al menos a la luz de la información disponible hasta el momento, que los últimos diez años registran una trayectoria virtuosa, especialmente si se la compara con el recorrido de las últimas tres décadas del siglo veinte. Aunque todavía no en los niveles exigibles, se ha podido combinar crecimiento económico, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. En otras palabras, y pese a que los ritmos todavía resultan lentos habida cuenta de los desafíos que enfrenta el continente y de las asignaturas pendientes que arrastra desde hace décadas, **en algunos países de la región ha comenzado a perfilarse el tan mentado y tantas veces esquivo objetivo de crecer con equidad.**

Claves de desigualdad

La reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la distribución del ingreso que ha experimentado la mayor parte de los países de la región no ha permitido, empero, acortar otras brechas que históricamente han definido algunos de los perfiles más notorios de la región. Así, las asimetrías con relación al ingreso y, por ende, al riesgo de caer en situación de pobreza entre grupos étnicos, áreas geográficas (el mundo rural versus el urbano), grupos de edad y género se mantienen desafiantes en la región. Como se puede apreciar en el Gráfico 4, en todos los países de la región (al menos en los 18 sobre los que se presenta información) la incidencia de la pobreza en los niños y adolescentes menores de 15 años es claramente mayor que en el conjunto de la población.

Gráfico 4

Niños (menos de 15 años) y población total bajo la Línea de Pobreza (Met.CEPAL) en América Latina (16 países seleccionados). Año 2013 o año previo más próximo. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL ([enlace](#)). Información revisada al 05/FEB/2015. Notas: [i] áreas urbanas.

Algunos de los países que exhiben más bajos índices de pobreza muestran, empero, la mayor brecha entre los niños y el conjunto de la población: en Uruguay, por ejemplo, la incidencia de la pobreza en los niños es más del doble que en el conjunto de la población, en tanto que en los restantes países del Cono Sur se advierten también asimetrías severas. En dichos países lograr un descenso de la pobreza en el

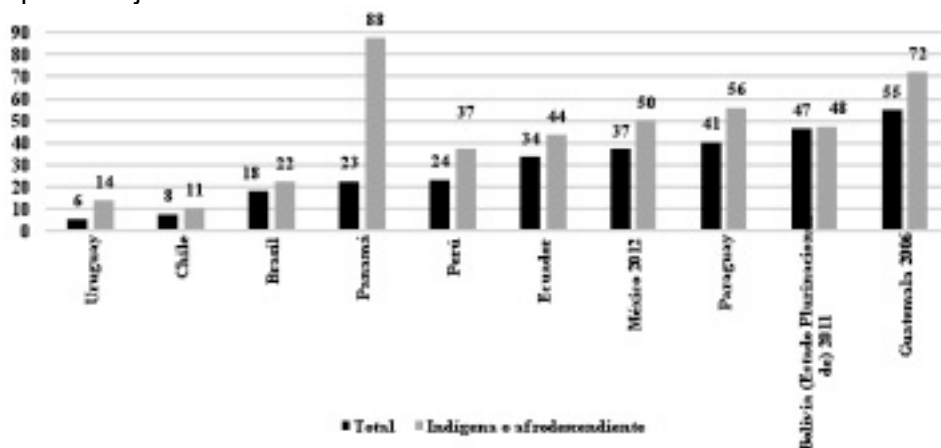
conjunto de la población aún mayor que el registrado en los últimos años descansa, fundamentalmente, en la posibilidad de reducir significativamente la pobreza infantil. Aún más notoria resulta la inequidad entre grupos de edad en el acceso al bienestar si se compara a las personas menores de 15 años con las de 65 o más años de edad, es decir, si se compara los dos grupos de población que teóricamente constituyen el núcleo más sensible de los regímenes de bienestar y, en particular, de los sistemas de seguridad social. Alrededor de 2013, en los 13 países de la región, con información disponible sobre pobreza por edad en las bases en línea de la CEPAL, el porcentaje de pobreza entre los niños menores de 15 años era 4.1 veces mayor al registrado entre las personas de 65 o más años (promedio simple entre los 13 países).

La concentración de la pobreza en las generaciones más jóvenes es una expresión de las persistentes inequidades entre grupos de población en el acceso al bienestar y, por lo tanto, en el ejercicio de sus derechos, particularmente, de sus derechos económicos, sociales y culturales. Pero este fenómeno también resulta indicativo de la oportunidad que no se está aprovechando plenamente en un tiempo de bonanza, al menos en América del Sur, de invertir y sustentar cambios sensibles en la educación pública, en el desarrollo de capacidades y competencias desde la más temprana infancia y con particular énfasis en las franjas más vulnerables de la población.

Otra de las expresiones o manifestaciones de inequidad refiere a la condición étnica de los ciudadanos latinoamericanos. A diferencia de lo que acontece con el clivaje de edad, el panorama dentro de la región puede resultar variopinto con relación a las brechas entre indígenas y afrodescendientes, por una parte, y el resto de la población, por otra, con relación a la incidencia de la pobreza. Empero, en muchos países se observan considerables asimetrías en perjuicio de los primeros. De acuerdo a datos procesados por CEPAL, en todos los países de los que se dispone información en sus bases de datos en línea, la incidencia de la pobreza es mayor en los indígenas que en el resto de la población, en algunos casos, significativamente más alta (Gráfico 5).

Gráfico 5

Personas bajo la Línea de Pobreza (Met.CEPAL) en América Latina (10 países seleccionados) por ascendencia étnico-racial. Año 2013 o año anterior más próximo. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL ([enlace](#)). Información revisada al 05/FEB/2015

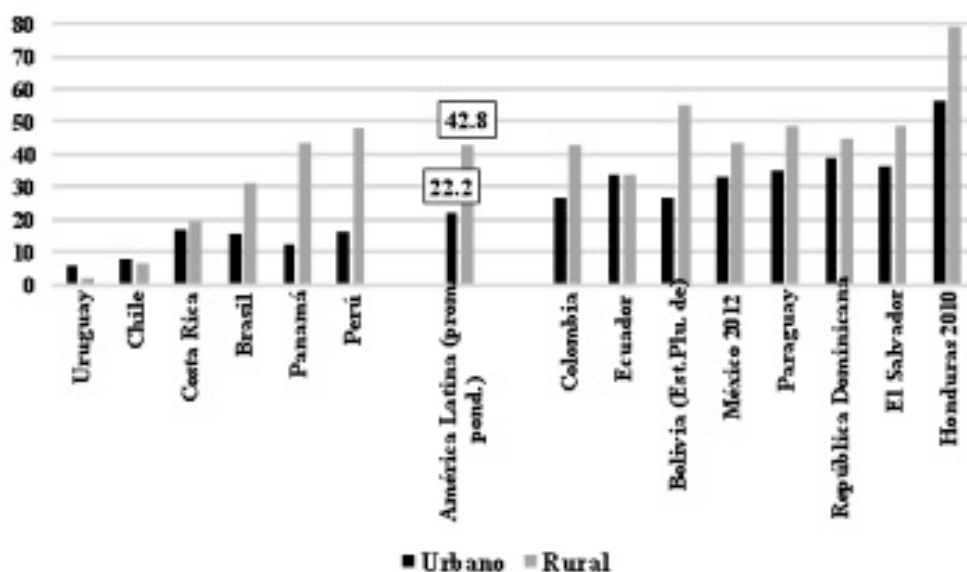
Otro de los clivajes estructurales que determina las distintas posibilidades que tienen las familias de acceder a los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus más básicas necesidades es el área geográfica a la que pertenecen: más específicamente, la dicotomía entre las áreas rurales y urbanas. Tradicionalmente, en América Latina –y en algunas otras regiones del mundo– las personas que residen en

las áreas rurales o semiurbanas disponen de menores oportunidades para acceder a ingresos, bienes y servicios.

Los datos presentados en el Gráfico 6 muestran la persistencia de esta asimetría o disparidad entre áreas rurales y urbanas. Al mismo tiempo resulta interesante señalar que en los países con más bajos niveles de pobreza y, a la vez, mayores índices de urbanización, se constata una mayor incidencia de la pobreza en las áreas urbanas que en las rurales (Uruguay y Chile) o, a lo sumo, una relativa paridad entre ambas áreas (Costa Rica).

Gráfico 6

Personas bajo la Línea de Pobreza (Met.CEPAL) en América Latina (14 países seleccionados) por área geográfica de residencia. Año 2013 o año anterior más próximo. En porcentajes.



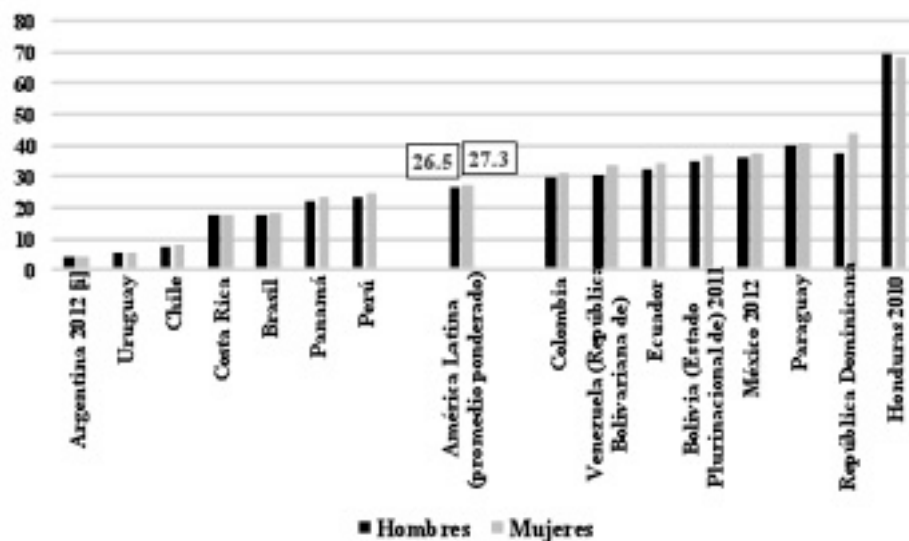
Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL ([enlace](#)) Información revisada al 05/FEB/2015

Si bien la pobreza sigue teniendo una mayor incidencia en las áreas rurales que en las urbanas, los países de la región no escapan a la tendencia global a la concentración – al menos en términos absolutos – de la pobreza en las grandes áreas urbanas. En este sentido, cabe señalar que [la pobreza en las grandes urbes o áreas metropolitanas suele estar asociada a procesos de segregación residencial y exclusión sociocultural](#). En la medida que la pobreza se asocia a procesos de segregación espacial y fragmentación del espacio público urbano, su reducción demanda o reclama perspectivas de análisis más complejas y abordajes multidimensionales en materia de política pública.

Finalmente, con relación a las inequidades de género, un análisis global de la incidencia que la pobreza tiene en mujeres y varones no permite observar diferencias de mayor significación. No obstante, prácticamente en todos los países de América Latina y el Caribe sobre los cuales se presenta información en el siguiente gráfico, la incidencia de la pobreza es mayor en las mujeres que en los varones. Desde luego, una apertura por edades o territorial podría mostrar brechas aún mayores. En cualquier caso, la reducción de las disparidades laborales entre mujeres y varones (de acceso y salariales), así como de las disímiles cargas de trabajo no remunerado (el cuidado de niños y adultos mayores), entre otras brechas que aún deben ser acortadas, sigue siendo una de las llaves para que la probabilidad de caer en situación de pobreza de ingreso no afecte en mayor grado a las mujeres.

Gráfico 7

Personas bajo la Línea de Pobreza (Met.CEPAL) en América Latina (países seleccionados) por género. Año 2013 o año anterior más próximo. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL ([enlace](#)). Información revisada al 05/FEB/2015. Nota: [i] áreas urbanas.

Dos líneas de reflexión y una definición prioritaria

Los datos examinados hasta el momento permiten extraer al menos dos conclusiones. En primer término, luego de varias décadas, América Latina y el Caribe han experimentado en la última década como región (albergando trayectorias más o menos positivas) un **período favorable**, en tanto se han conjugado un crecimiento económico sostenido, una reducción de la pobreza y la indigencia significativa y un descenso entre moderado y significativo de la desigualdad en la distribución del ingreso. En segundo lugar, la región sigue exhibiendo **inequidades evidentes** en el acceso al bienestar social y, por tanto, en la probabilidad de caer en situación de pobreza y de indigencia, que merecen especial atención al momento de formular e implementar políticas públicas destinadas a reducir en forma significativa la pobreza. La constatación de estas persistentes disparidades entre niños y adultos, entre quienes residen en las áreas rurales y quienes viven en las ciudades, entre indigencias y afrodescendientes y el resto de la población, y entre mujeres y varones (clivaje que también se reproduce al interior de esos grupos), plantea la necesidad de construir una agenda integral y renovada de políticas orientadas a superar la pobreza, basada tanto en la mejora global de los niveles de bienestar de la población como – y quizás en mayor medida – en la consistente reducción de las desigualdades que aún la fragmentan.

Avanzar en los logros de los objetivos que tal agenda debería incorporar, implica operar de manera progresiva – esto es, contemplando acciones afirmativas y de discriminación positiva – en la distribución del ingreso, la formación de capacidades y activos en las personas y la generación de oportunidades para su desarrollo. Esas acciones deben sustentarse en una resignificación radical de los vínculos entre democracia, derechos humanos y combate a la pobreza. Incluso el crecimiento económico y la sustentabilidad del desarrollo soberano exigen una mayor igualdad. Sobre este particular y de cara a las perspectivas de desaceleración económica a nivel global, como ha señalado con acierto la CEPAL, en América Latina no puede postergarse la **“hora de la igualdad”**.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (1998): ***América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y social en América Latina. Informe 1998-1999***. BID: Washington.

Banco Mundial (2003): ***Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History***. Banco Mundial: Washington.

CEPAL (2012): ***Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo***. CEPAL: Santiago de Chile.

CEPAL (2010): ***La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir***. CEPAL: Santiago de Chile.

CEPAL (2015): ***Panorama Social de América Latina 2014***. CEPAL: Santiago de Chile.

Oxfam Internacional (2015): ***"Riqueza: tenerlo todo y querer más"***. Enero.

Gasparini-Cicowicz-Sosa Escudero (2014): ***"Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones"***. CEDLAS: La Plata. Documento de Trabajo N° 171.

UNICEF (2012): ***Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano***. UNICEF: Nueva York.

Gerardo Caetano es Doctor en Historia por la Universidad de La Plata, Argentina. Coordinador Académico del Observatorio Político, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Docente e investigador. Investigador en el máximo nivel del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Presidente del Consejo Superior de FLACSO e integrante del Comité Directivo de CLACSO. Miembro de la Academia Nacional de Letras y de la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay. Miembro Correspondiente de la Real Academia Española y de la Academia de la Historia en Argentina.

Gustavo de Armas es Candidato a Doctor y Magíster en Ciencia Política por la Universidad de la República. Especialista en Política Social de la Oficina en Uruguay de UNICEF. Profesor Adjunto e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República e Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. *La selección y presentación de la información que figura en este texto, así como las opiniones expresadas, son responsabilidad exclusiva del autor y, por tanto, no reflejan necesariamente ni comprometen la posición de las organizaciones a las que pertenece.*